


EL PODER FINANCIERO DE LOS MUNICIPIOS Y SU MARCO CONSTITUCIONAL

THE FINANCIAL POWER OF MUNICIPALITIES AND ITS CONSTITUTIONAL FRAMEWORK

Rev. Boliv. de Derecho N° 24, julio 2017, ISSN: 2070-8157, pp. 408-423



Fernando
HERNÁNDEZ
GUIJARRO

ARTÍCULO RECIBIDO: 24 de abril de 2017

ARTÍCULO APROBADO: 4 de mayo de 2017

RESUMEN: La Constitución establece un marco para el ejercicio del poder financiero por parte de los distintos entes territoriales. Los Municipios, en aplicación de preceptos de la Carta Manga, dispondrán de autonomía y suficiencia financiera (art. 140 y 152 CE). Asimismo, y en aplicación del principio de competencia, los Entes Locales podrán desarrollar su potestad reglamentaria en las materias que le sean propias. Por todo ello, el presente trabajo tiene por objeto el análisis y valoración de la aplicación y eficacia que despliegan estos principios constitucionales en el ejercicio del poder financiero municipal y sus límites cuando confluyan con otras Administraciones.

PALABRAS CLAVE: Poder financiero; municipio; Constitución; autonomía financiera; suficiencia financiera y principio de competencia.

ABSTRACT: The Constitution establishes a framework for the exercise of financial power by the different territorial entities. The municipalities, in application of the provisions of the Manga Charter, will have autonomy and financial sufficiency (Articles 140 and 152 EC). Likewise, and in application of the principle of competition, Local Authorities may develop their regulatory power in matters that are their own. The purpose of this paper is to analyze and evaluate the application and effectiveness of these constitutional principles in the exercise of municipal financial power and its limits when they converge with other Administrations.

KEY WORDS: Financial power; municipality; Constitution; financial autonomy; financial sufficiency and the principle of competition.

SUMARIO.- I. El poder financiero municipal establecido en la Constitución Española.- II. El principio de autonomía financiera.- 1. La previsión constitucional de la autonomía financiera.- 2. La configuración de la autonomía financiera por el Tribunal Constitucional.- 3. La aplicación por los Tribunales de la jurisdicción.- III. La suficiencia financiera.- 1. La previsión constitucional de la suficiencia financiera.- 2. Una referencia a la Carta Europea de Autonomía Local.- IV. El principio de competencia.- 1. La aplicación del principio de competencia por los Tribunales de la jurisdicción.- V. Conclusiones.

I. EL PODER FINANCIERO MUNICIPAL ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

La Constitución Española diseñó un sistema organizativo plural y descentralizado sobre la base de una distribución real y efectiva del poder público y político entre los distintos entes territoriales¹, estableciendo como garantía de ello su propia autonomía que se fundamenta, a su vez, en la indisoluble unidad de la Nación española².

En lo que a la presente investigación interesa nos vamos a detener en el Capítulo II, del Título VIII, de la Constitución Española porque establece el régimen constitucional de la Administración Local. En los preceptos recogidos en este capítulo se establecen los principios más determinantes del marco jurídico-constitucional sin perjuicio de la aplicación de otros que abordaremos también en este apartado.

Comenzaremos con la noción de Municipio y su capacidad de gestión para posteriormente analizar sus principios fundamentales y su consideración por el Tribunal Constitucional. A estos efectos, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de

1 El artículo 137 CE establece que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

2 El artículo 2 CE establece que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, por lo que esa gestión autónoma debe enmarcarse dentro de la unidad de la Nación española. Lo cual no determina uniformidad sino unidad en la diversidad. Salvando las diferencias entre los distintos entes políticos, podría traerse a colación el lema de la UE que reza “Unida en la diversidad” (http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_es.htm).

• Fernando Hernández Guijarro

Profesor Asociado de la Universitat de València y de la Universitat Jaume I. Personal Docente e Investigador (PDI) de UNIR. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Máster en Teoría y Práctica Fiscal por la Universidad Antonio de Nebrija. Licenciado en Derecho y Diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Valencia. Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia. Ha trabajado en despachos profesionales de reconocido prestigio como Garrigues y Arco Abogados y Asesores Tributarios. Autor de varias obras, entre otras, La Impugnación de las Ordenanzas Fiscales, Ediciones Francis Lefebvre, 2015; Los Principios y Garantías Constitucionales en las Ordenanzas Fiscales, Aranzadi, 2015; y coautor de los Formularios Prácticos Fiscal de Francis Lefebvre de los años 2005 a 2017. Correo electrónico: fernandohernandez@icav.es.

las Bases del Régimen Local (LBRL), establece en su artículo 1.1 que “los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”, es decir, la Ley que regula el régimen local relaciona el municipio con participación ciudadana y gestión autónoma de los intereses propios³.

Asimismo, sobre la capacidad de gestión y suficiencia de los municipios el artículo 2.1 del mismo texto legal dispone que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

En resumen, nuestro marco legislativo relaciona claramente municipalismo con participación ciudadana, autonomía y capacidad de gestión en los asuntos que afecten a sus intereses. Por ello se iniciará esta exposición sobre las Haciendas Locales con los principios de autonomía y suficiencia financiera como elementos básicos y fundamentales de su régimen financiero-tributario y se relacionará también el principio de competencia tributaria que también afectan a estas Corporaciones Locales.

II. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA.

1. La previsión constitucional de la autonomía financiera.

Como primera y más importante previsión constitucional⁴ relacionada con la Administración Local, está la referida en el artículo 140 CE que reza así: “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o

3 El Preámbulo de la LBRL llega a afirmar que “como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía”.

4 Tal y como establece el artículo 2 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985: “el principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución” (BOE, núm. 47 de 24 de febrero de 1989). El Estado español cumplía y cumple cabalmente con dicho precepto al contemplarlo en su Ley Fundamental.

por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”⁵.

Este precepto garantiza con el mayor de los rangos normativos la autonomía local⁶, pues como fija el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos. En consecuencia, sus mandatos obligan por igual a todos los poderes territoriales que forman parte del Estado en su totalidad.

Una buena definición del principio de autonomía nos la proporciona SANTAMARÍA PASTOR⁷ cuando afirma que éste se refiere a la capacidad de un ente público de orientar y dirigir política y administrativamente su propia comunidad; de elegir, por tanto, opciones y directrices que pueden ser distintas, o incluso divergentes, de las adoptadas por las entidades administrativas de nivel territorial superior; una capacidad que no expresa sólo, pues, mediante la elaboración de normas jurídicas, sino también mediante la adopción de políticas propias y la emanación de medidas de carácter administrativo.

No obsten lo anterior, convendremos con PÉREZ TREMPs que “la autonomía local tiene una dimensión básicamente administrativa, limitándose al ejercicio de funciones ejecutivas y reglamentarias. Los entes locales no gozan, pues, de competencias de naturaleza legislativa, frente a lo que sucede con las Comunidades Autónomas”⁸. Por lo que esta autonomía será ejercida en virtud de la Constitución (como al resto de entes territoriales) y por disposición de la Ley.

2. La configuración de la autonomía financiera por el Tribunal Constitucional.

Dado que la interpretación de los preceptos de la Constitución debe hacerse según las resoluciones del Tribunal Constitucional, convine traer a colación el reconocimiento que a la autonomía financiera otorgó el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 32/1981, 28 de julio, donde la definió en los siguientes términos “la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a

5 Antes, el artículo 137 CE, hace referencia a la “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” en relación a los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas en que se organice territorialmente el Estado.

6 Esta garantía de autonomía local es de máximo nivel pues, como dice el TC va dirigida sobre todo al Legislador, y así entiende el Tribunal que “la garantía constitucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de la materia reservada a la Ley la determinación del contenido competencial de estas autonomías, pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da su razón de ser a esta garantía” (STC 32/1981).

7 SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Iustel, Madrid, 2009, p. 93.

8 PÉREZ TREMPs, P.: “Principios generales de la organización territorial del Estado”, en AA.VV.: *Derecho Constitucional, Vol. II, Los poderes del Estado y la organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 267.

participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”.

Es decir, dentro de la distribución del Poder público del Estado, la autonomía local representa el derecho de dicha comunidad a gobernarse y administrarse a sí misma⁹. Ya que, como afirma el TC en la citada Sentencia, “la Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”.

Entrando ya en su vertiente financiera, FERNÁNDEZ MONTALVO¹⁰ entiende que la autonomía significa recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos. Supone que los Entes Locales no estén sometidos plenamente a otras instancias de poder en el ámbito de los recursos económicos, sino que es necesaria la disponibilidad de un margen de competencia propia. Esto es, comporta el reconocimiento a los Entes Locales de una cierta capacidad para tomar decisiones propias sobre sus ingresos y de responsabilidad frente a sus ciudadanos por tales decisiones.

La interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho sobre el principio de autonomía financiera de los Entes Locales está básicamente contenida en las Sentencias de 16 de diciembre de 1999, de 31 de octubre de 2002, de 30 de enero de 2003 y de 25 de marzo de 2004. Sin embargo, la que sintetiza más ampliamente el marco constitucional del citado precepto es la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, que afirma “el principio de autonomía (para ‘la gestión de sus respectivos intereses’, según el art. 137 CE) que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del Ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8). La autonomía de los Entes Locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin

9 En parecidos términos la define la Carta Europea de Autonomía Local en su artículo 3.1 que establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

10 FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Régimen jurídico de los tributos locales. Especial referencia al catastro y a los órganos de revisión local*, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2007, p. 19.

condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; 132/1992, de 28 de septiembre, FJ 8; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de julio, FJ 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2B; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, FJ 4)".

En resumen, el principio de autonomía financiera tiene como corolario, tal y como expone MARTÍN QUERALT¹¹, la lógica necesidad de que esa autonomía se encuentre propiciada por la existencia de una disponibilidad de medios suficientes para poder cumplir con sus fines. Y esta disponibilidad de medios tendrá como manifestación financiera, entre otras, la capacidad de fijar -dentro de la previsión legal- tipos más o menos elevados. En palabras del Tribunal Constitucional, "esa disparidad de gravamen que, sin duda, se producirá entre los vecinos de los diferentes Ayuntamientos tiene, antes que nada, un firme fundamento en el principio de autonomía municipal reconocido en el art. 140 C.E."¹².

Y como reconoce también el Tribunal, "no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.^a de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía"¹³.

3. La aplicación por los Tribunales de la jurisdicción.

Tras la previsión constitucional del principio de autonomía financiera y su interpretación y configuración dada por el Tribunal Constitucional, resulta ahora procedente descender a la aplicación directa de dicha autonomía por los tribunales del orden contencioso-administrativo. Un claro ejemplo de la defensa de dicha autonomía financiera que deben llevar a cabo los Jueces y Tribunales ante eventuales conflictos entre distintas Administraciones territoriales, nos lo proporciona la Sentencia número 59/2002, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, número de recurso 4/2002, siendo ponente el Ilmo. Sr. D. Julio Luis Gallego Otero, donde resolvió un recurso contra la sentencia del Juzgado Provincial de lo Contencioso-

11 MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G.; TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 235.

12 STC 233/1999, de 16 de diciembre.

13 STC 37/1987, de 26 de marzo.

Administrativo, núm. 4 de Oviedo, interpuesto por el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) donde solicitaba que revocase la sentencia apelada, estimase el recurso contencioso-administrativo, y declarase nula la Resolución de la Corporación Local demandada, reconociendo el derecho a la exención tributaria del IBI a la institución sanitaria Hospital “Valle del Nalón”. La sentencia que dictó el citado Tribunal confirmó la resolución del Juzgado por cuanto que: “la cuestión jurídica que enfrenta a las partes litigantes se reduce a determinar cuál de las exégesis contrapuestas que mantienen sobre la exención establecida en el último párrafo artículo 64 Ley de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988... es la ajustada a derecho.

El examen comparativo de los criterios enfrentados conduce a estimar más acertado el judicial que se impugna basado en una interpretación literal y sistemática de norma en cuestión, teniendo en cuenta la *ratio legislatoris* y los principios del sistema impositivo local que limitan la intervención de otros Poderes Públicos para hacer efectivos la autonomía y suficiencia financiera en tanto que puede suponer una disminución de los recursos de las Entidades Locales, por ello las Leyes que establezcan directamente beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan”.

Por dicho motivo el Tribunal entendió que la exención por IBI que reclamaba el INSALUD era una facultad del Ayuntamiento y su otorgamiento correspondía a éste en función de su autonomía financiera. Por lo tanto, correspondía a esta Administración su concesión en su caso. No en vano, el precepto legal citado en la Sentencia hacía referencia al término “podrán”, es decir, la Corporación Local podía establecer o no dicha exención. No existiendo derecho alguno ni infracción a la igualdad porque en otro municipio sí se hubiese concedido y en este caso no, pues como resalta el Tribunal “ello no supone una discriminación ilegal y carente de justificación objetiva cuando ese posible efecto deriva de la aplicación de la Ley que contempla la exención como posibilidad por ese destino que la justifica pero dependiendo de las circunstancias concurrentes a valorar por la Administración a quien se atribuye la potestad de establecerla”.

Por consiguiente, vemos como el principio de autonomía financiera, además de un enunciado constitucional, despliega importantes efectos jurídicos. Llegando, como el caso de la Sentencia citada, a sobreponer esa garantía frente al supuesto derecho de un Organismo de la Comunidad Autónoma a la que pertenece.

III. PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA.

I. La previsión constitucional de la suficiencia financiera.

Por lo que respecta a la suficiencia financiera, la Constitución Española establece en su artículo 142 que “las Haciendas Locales deberán disponer de los

medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Claramente el constituyente muestra en este precepto su preocupación por garantizar la suficiencia financiera de la Haciendas Locales¹⁴. Ello es así dado la necesaria relación de ésta con el principio de autonomía, pues, si una entidad territorial no tiene recursos financieros, difícilmente será autónoma. Se puede decir que autonomía financiera y suficiencia financiera son las dos caras de la misma moneda¹⁵; es decir, de la autonomía municipal.

2. Una referencia a la Carta Europea de Autonomía Local.

La financiación municipal debe ser permanente, diversificada y segura para que no existan desequilibrios entre las necesidades de la comunidad local y la suficiencia financiera para cubrirlas. Como establece el artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local¹⁶ en su primer apartado “las Entidades Locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”. En su segundo y tercer apartado hace referencia a la proporcionalidad entre recurso, competencias y autonomía en los siguientes términos “los recursos financieros de las Entidades Locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley” y “una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades Locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley”. Y para terminar, el instrumento europeo ratificado por España y en vigor desde 1983 establece que “los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades Locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias”.

14 FERNÁNDEZ MONTALVO considera que “la incorporación directa a la CE del principio de suficiencia se ha explicado en razón de la secular penuria de los recursos financieros de la Entidades Locales” (*Régimen jurídico de los tributos locales. Especial referencia al catastro y a los órganos de revisión local*, cit., p. 23).

15 La interrelación entre ambos principios; autonomía y suficiencia financiera, nos la presenta el TC en su Sentencia 135/1992, de 5 de octubre de 1992, en los siguientes términos “el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instrumental la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines... Este Tribunal ha explicado que ella implica “la plena disponibilidad” de sus ingresos “sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas” (SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990)”.

16 Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 («BOE» núm. 47, de 24/02/1989).

Haciendo referencia al citado precepto, RAMOS PRIETO¹⁷ dirá que la ordenación legal de la Hacienda Local ha de perseguir una adecuación entre funciones y medios. Esta situación se cifra en la disposición de recursos “suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades Locales”¹⁸, según proclama el artículo 105.1 de la LBRL; o “proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley”, tal y como demanda el artículo 9.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985.

Además, este principio de suficiencia no debe entenderse sólo en un sentido estático, sino que ha de cumplirse a lo largo del tiempo mediante un sistema de financiación que garantice una suficiencia dinámica. Como dice el artículo 9.4 de la precitada Carta, los recursos de que disponen las Entidades Locales deben ser de “una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias”.

En resumen y como señala FERNÁNDEZ MONTALVO¹⁹, este principio tiene las siguientes consideraciones:

a) La suficiencia se refiere a todas las competencias locales, tanto las propias como delegadas. Cualquier atribución de gestión cuyo coste gravite sobre las arcas locales genera una incidencia financiera sobre recursos propios que debe ser compensada.

b) La noción de “suficiencia” es una directriz que se delimita de forma relacional en función de las necesidades locales derivadas de las tareas que han de desempeñar. Aunque las dificultades técnicas y las derivadas de la noción de autonomía explican las limitaciones con que el TC ha realizado el control desde las exigencias derivadas del artículo 142. En síntesis ha entendido que el modo concreto en que se plasme el

17 RAMOS PRIETO, J.: “Aspectos constitucionales de un recurso fundamental para la suficiencia de medios de las Haciendas Locales”, *Series Claves del Gobierno Local*, n.º 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 43 y 44.

18 El TC en su Sentencia 166/1998, de 15 de julio de 1998, estableció la diferencia entre “recursos propios suficientes” y “la suficiencia de los recursos”. Así, afirmó que “a las “Haciendas Locales” se refiere el art. 142 C.E., precepto en el que se configura no una autonomía económica y financiera en el sentido de que dispongan de unos “medios propios patrimoniales y tributarios, suficientes para el cumplimiento de sus funciones... sino la suficiencia de aquellos medios” (STC 96/1990, fundamento jurídico 7º). Y en algún precepto legal también se ha aludido a los “medios económicos de las Entidades Locales” para comprender en esta noción tanto “el producto de los recursos reconocidos por las Leyes” como “las propiedades, valores y derechos pertenecientes a las mismas””. En idéntico sentido se pronunció el TS en su Sentencia 4891/2006, de fecha 17 de mayo, rec. n.º 6464/2001, que estableció que “el principio de suficiencia financiera del artículo 142 de la Constitución, dirigido al legislador para que dote de medios suficientes a las Entidades Locales, a fin de poder llevar a cabo las funciones que la Ley les atribuye, no impide, ni las opciones legítimas de aquel para elegir los recursos financieros que aseguren el cumplimiento de aquél principio, ni tampoco que para la distribución de la participación municipal en los tributos del Estado, se opte por un sistema como el que ha seguido la Administración y que se estima ajustado a Derecho”. En el mismo sentido SSTs 4881/2006, de 31 de mayo y 677/2007, de 5 de febrero.

19 FERNÁNDEZ MONTALVO, P.: *Régimen jurídico de los tributos locales. Especial referencia al catastro y a los órganos de revisión local*, ob. cit., pp. 24 y 25.

principio de suficiencia en el sistema de financiación local constituye una decisión que ha de adoptar el legislador de acuerdo, esencialmente, con criterios de oportunidad política, resultando, por ello, escasamente accesible al control jurisdiccional (SSTC 179/1985 y 104/2000)²⁰.

c) La suficiencia depende de los medios realmente existentes de los que pueda disponer el Estado en su conjunto. Este condicionamiento por las disponibilidades económicas ha sido remarcado respecto a los Entes Locales en STC 96/1996. En definitiva, la sujeción de la garantía de suficiencia a las disponibilidades presupuestarias es un elemento que limita las posibilidades de control constitucional.

d) Por último, el Estado no es el único destinatario de la norma, sino que también las Comunidades Autónomas están constitucionalmente obligadas a colaborar en dicha suficiencia, ya que la norma constitucional contempla como fuente necesaria de ingresos de las Entidades Locales la participación en los tributos de aquéllas.

IV. PRINCIPIO DE COMPETENCIA.

Por último, vamos a abordar cómo se articula el principio de competencia. Es común en nuestra Constitución el establecimiento de ámbitos normativos en los que la competencia es fundamental para el correcto desarrollo de la potestad atribuida en la Carta Magna. Así, por ejemplo, rige el principio de competencia por materia para distinguir cuando el legislador emana una Ley Orgánica de cuando lo hace en forma de Ley ordinaria. También determina la Constitución, en el artículo 149, las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva.

La competencia, como afirma LÓPEZ GUERRA, tendrá su origen y fundamento en la descentralización en la medida que “la organización constitucional del Estado políticamente descentralizado implica, por ello, que, todas o en algunas zonas del territorio estatal coexistan distintas estructuras de poder; cada una de ellas con sus propias competencias, y dotadas de sus propios órganos”²¹. Es decir, la propia Carta Magna estableció el régimen y distribución de las competencias por materia de forma que ciertas cuestiones correspondiesen en exclusiva al Estado (art. 149 CE), otras pudiesen ser asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 148 CE) y, en todo caso, con el complemento de los Estatutos de Autonomías, se determinase las concretas competencias que les correspondiese a cada una de ellas. Junto a esto, también la legislación ordinaria completará la distribución de competencias a los

20 Algún autor ha criticado el desarrollo legislativo de este principio porque algunas medidas “han supuesto un verdadero menoscabo de otros principios garantizados constitucionalmente: reserva de ley, capacidad económica y autonomía, que, como bien ha señalado Calvo Ortega, son de aplicación anterior; en el plano lógico al menos, al de suficiencia, por muy relevante que éste ciertamente sea” (CHECA GONZÁLEZ, C.: “La transgresión de principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera en las Haciendas Locales”, *Impuestos*, nº 8, 1992, p. 275).

21 LÓPEZ GUERRA, L.; *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 181.

Municipios quedando con todo ello, un bloque de constitucionalidad en el reparto competencial compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, más la ley reguladora de las bases del régimen local²².

Pues bien, sobre la base de este principio organizativo, vamos a comprobar dos ejemplos de la jurisdicción ordinaria que sancionaron la extralimitación normativa de sendas Corporaciones Locales que pretendieron extender más allá de lo constitucional y legalmente establecido su competencia en la ordenación y organización de los tributos propios.

I. La aplicación del principio de competencia por los Tribunales de la jurisdicción.

El primer supuesto, que es altamente clarificador de este incumplimiento competencial, lo contiene la Sentencia número 230/2008, de 9 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, recurso 139/2005, siendo ponente el Ilmo. Sr. D. Mariano Montero Martínez, que resuelve un recurso planteado contra la aprobación de la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Villarrubio de Santiago, Toledo, y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de fecha tres de mayo de 2004, reguladora de los movimientos de tierra, extracción de áridos y explotación de canteras y restauración de espacios naturales afectados por las actividades extractivas y que aprobó la Tasa por prestación de servicios o realización de actividades sobre licencias de movimientos de tierra, extracción de áridos y explotación de canteras y restauración de espacios naturales afectados. Así, “conviene remarcar que la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza se declara porque la citada disposición de carácter general invade de forma meridiana el ámbito de competencias que pertenece, bien a la Administración Central del Estado, bien a la Administración de la Comunidad de Castilla-La Mancha; ciertamente, la Administración que fue demandada en el pleito en cuyo seno se planteó la cuestión de ilegalidad, puede invocar el principio constitucional de autonomía local, arts. 137 y 140 de nuestra Carta Magna. Pero no lo es menos que ello no puede implicar la invasión de las competencias estatales y autonómicas, arts. 2 y 10 de la Ley de Bases de Régimen Local. Siendo así que el Auto desgana la regulación de la Ordenanza, que se dedica a normar actividades mineras, extractivas y medioambientales con regulación ya expresa de tipo estatal y autonómico castellano-mancheño, sin contradicción alguna por parte de la Entidad Local y sin argumentos mínimos que puedan encontrarse por parte de esta Sala, es clara la conclusión de nulidad de dicha disposición local.

22 HERNÁNDEZ GUIJARRO, F.: “La justicia tributaria en el ordenamiento plural”, *Revista Boliviana de Derecho*, n° 21, 2016, p. 166.

Lo que no puede es crear *ex novo* una tasa que, bajo la excusa de referirse a las licencias otorgadas, invade competencias ajenas y vulnera su propio espíritu y confesada finalidad"

Esta nulidad, evidentemente, vendrá impuesta entre otras por el artículo 47.2, en relación con el artículo. 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y ello porque, como razona el Tribunal, la disposición general es nula porque ha sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente.

La incompetencia también puede venir dada por la materia regulada por la Ordenanza y de la que el municipio no tenga atribuida facultad normativa. Este es el caso ventilado en la Sentencia 387/2013, de Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de fecha 17 de mayo de 2013, número de recurso 423/2008, siendo ponente la Ilma. Sra. Dña. Leonor Alonso Díaz-Marta: "la obligación de presentar un seguro de responsabilidad civil que cubra el potencial riesgo para la salud humana a causa de radiaciones, y los riesgos sanitarios, daños psíquicos y morales, daños a los inmuebles, etc. alegando la nulidad de pleno derecho de este precepto (art. 10.7 d). Según la STS 4 julio 2006, "el seguro requerido carece incluso de contacto cualquiera con las competencias municipales ejercitables en la materia, de modo que, adentrada así la Ordenanza combatida en la competencia estatal, procede la declaración de nulidad pretendida en demanda.". Y la STS de 21 noviembre 2006 señala que "en sentencias de 23 mayo y de 11 octubre 2006, ha tenido ocasión de anular preceptos de Ordenanzas Municipales relativos a la exigencia de constitución de un seguro obligatorio en materia de telefonía móvil, por estimar que la exigencia o garantía se ajena a la finalidad de la Ordenanza, que se insiste debe limitarse a cuestiones que entren en el ámbito del urbanismo y de la protección del medio ambiente. La exigencia de tener un seguro vulnera el principio de competencia pues conforme al art. 50 de la Ley del Contrato de Seguro (L. 50/1980) corresponde al gobierno y no a la Administración Local a través de una Ordenanza la competencia para fijar esta obligación".

Por lo que la extralimitación en el ejercicio de sus competencias también está sancionado con el vicio de nulidad. Por todo ello, ya sea otra Administración territorial la que invada competencias financieras de los municipios, o cuando éstos pretendan regular materias ajenas a sus funciones, los tribunales vendrán obligados a decretar la nulidad radical de dicho ejercicio o actuación administrativa, incluso cuando dicho ejercicio lleve forma de una disposición administrativa general.

V. CONCLUSIONES.

Los principios constitucionales que hacen referencia a las Haciendas Locales y que han sido citados, son eficaces en la delimitación del poder financiero y tributario

de los Municipios. Por un lado garantizan la autonomía y suficiencia financiera, incluso frente ataques de otras Administraciones territoriales, y por otro fijan el límite del ejercicio de sus competencias.

Estos principios deben guiar la labor del Poder Legislativo para ordenar un sistema tributario justo donde su manifestación y distribución llegue a todas las Administraciones territoriales que conforman el Estado; proporcionando los medios y recursos para que puedan llevar a cabo razonada y adecuadamente sus potestades y obligaciones públicas. Y por otra parte, también tienen efectos en los propios Municipios que: por un lado, podrán exigir y defender esas garantías y derechos y, por otro, deberán respetar el ejercicio de las competencias de otras Administraciones Públicas.

BIBLIOGRAFÍA

CHECA GONZÁLEZ, C.: "La transgresión de principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera en las Haciendas Locales", *Impuestos*, n° 8, 1992.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: "Régimen jurídico de los tributos locales. Especial referencia al catastro y a los órganos de revisión local", *Estudios de Derecho Judicial*, CGPJ, Madrid, 2007.

HERNÁNDEZ GUIJARRO, F.: "La justicia tributaria en el ordenamiento plural", *Revista Boliviana de Derecho*, n° 21, 2016,

LÓPEZ GUERRA, L.; *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G.; TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2000.

PÉREZ TREMPES, P.: "Principios generales de la organización territorial del Estado", en AA.VV.: *Derecho Constitucional*, Vol. II, *Los poderes del Estado y la organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

RAMOS PRIETO, J.: "Aspectos constitucionales de un recurso fundamental para la suficiencia de medios de las Haciendas Locales", *Series Claves del Gobierno Local*, n° 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Iustel, Madrid, 2009.

